LA QUESTION DE L'INSERTION DES AGENTS DE L'INSEE DANS LE CONTEXTE DES ÉVOLUTIONS DU TRAVAIL

LEMOINE ODILE
Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), Secrétariat général, Département des applications et des projets, Division support à l'organisation, aux méthodes et au développement, C520, 18 boulevard Adolphe Pinard, 75675 Paris Cedex 14, France.
odile.lemoine@insee.fr

Résumé

Une démarche de changements organisationnels, intitulée MAIOL, est développée à l'INSEE, administration d'état rattachée au Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et chargée de produire et diffuser des statistiques nationales. Elle vise à améliorer la qualité des produits et des services de l'institut, conformément à l'évolution de la demande socio-économique. Tout le personnel de l'INSEE est concerné par ces transformations. C'est lui qui conduit ou conduira ces changements, soutenus en cela par son encadrement, sa direction et la Division support à l'organisation, aux méthodes et au développement dont le rôle est de l'outiller pour qu'il accomplisse au mieux ce processus. Pour les agents en difficulté, des dispositifs individuels de progression professionnelle, intégrés dans la dynamique des collectifs de travail, sont imaginés par ceux-ci et négociés avec leur encadrement supérieur. L'encadrement intermédiaire exerce un rôle crucial d'accompagnement et de soutien de proximité de ces personnes dans leur évolution professionnelle.

Mots clés : insertion socioprofessionnelle, autonomie, management

THE QUESTION OF INSEE EMPLOYEES INSERTION IN A FRAMEWORK OF WORKING EVOLUTION

Abstract
One organisational changing policy called MAIOL was developed at INSEE, which is a government body, part of Finance Economy and Industry Ministry. INSEE involved in producing national statistics. MAIOL aims to provide better quality for products and services of the institute in respect to the social-economical evolution. All INSEE employees are involved in these changes. They lead or will lead these renovations, being supported by their management team and the DSOMD (Division for organisation, methods and development) whose purpose consists in providing appropriate tools. For employees feeling difficulties, individuals support for professional training integrated is in guidelines of working groups, created by them and negotiated with the higher management team. The middle management team has significant influence in teaching and supporting these people in their professional evolution. Adjustments between change aims and their social and personal possibility are continuous by systematic activity between these actors.

Keys words : social insertion, autonomy, management

INTRODUCTION

L'évolution de la demande socio-économique, nationale, européenne et internationale, pousse l'INSEE à vouloir rationaliser ses moyens de production en développant des organisations locales plus proches des finalités du travail, notamment en ce qui concerne la satisfaction des utilisateurs et la qualité du service rendu. L'objectif immédiat est de diffuser des statistiques, standards et sur mesure, d'un niveau de qualité suffisant, en réduisant les délais de mise à disposition par une production en continu.

Dès lors, l'institution s'interroge sur de nouvelles façons de découper et répartir le volume de ses tâches, sur l'adéquation des niveaux actuels de qualification et d'autonomie de ses agents, et sur l'efficacité des pratiques d'encadrement, compte tenu des contraintes de son environnement économique, social et technique.

LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL

L'INSEE compte 6500 agents, pour la plupart fonctionnaires, et un réseau de 1500 enquêteurs, fonctionnaires et pigistes, répartis dans 22 Directions régionales (DR), cinq Centres nationaux informatiques (CNI) et une Direction générale. Les DR sont composées de trois services : un Service administration des ressources (SAR), un Service statistique (SES) et un Service études diffusion (SED). Les CNI comprennent un Service formation communication gestion (SFCG), un Service développement (SD), un service de production informatique centrale (SPIC) et un Service support national (SSN). Un Secrétariat général et six Directions statistiques (Coordination statistique et relations internationales, Statistiques d'entreprises, Statistiques démographiques et sociales Études et synthèses économiques, Diffusion et action régionale et Enseignements supérieurs et recherche) constituent l'essentiel des structures de la DG.

L'ensemble de ce personnel est directement concerné, à court ou moyen terme, par les transformations du travail provoquées par la conjonction d'un ensemble de mutations technologiques, scientifiques, économiques, sociales, démographiques ou culturelles, œuvrant dans le sens d'une obligation de qualité pour satisfaire la demande des citoyens-(usagers-clients). Aujourd'hui, huit services statistiques régionaux sur les 22 existant, et le département du personnel du secrétariat général sont engagés dans le processus de réforme depuis quatre ans au plus (1997).

La démarche de changement, inscrite localement dans une procédure institutionnalisée et formalisée par les quatre organisateurs et les deux ergonomes de la Division support à l'organisation, aux méthodes et au développement (DSOMD), est désignée sous le terme de MAIOL (MAItrise d'Œuvre Locale en organisation du travail).

LES CHANGEMENTS ORGANISATIONNELS

Les changements organisationnels s'inscrivent dans une dimension de projet, à dominante transversale et pluridisciplinaire. Ils correspondent notamment au partage de la définition de la tâche (et l'acceptation de ce partage par les auteurs concernés) et à la reconsidération des conceptions du travail inadaptées car aboutissant à des impasses.

Le partage de la définition de la tâche

La distribution habituelle des tâches entre la direction générale, où sont concentrés les concepteurs des enquêtes statistiques et des méthodes, et les directions régionales qui

collectent, saisissent, traitent et transmettent les informations, tend à éclater sous la pression de la demande économique et sociale, et de la concurrence avec les organismes statistiques, privés ou publics.

Pour faire face, l'INSEE équipe notamment en masse ses enquêteurs de micro-ordinateurs portables, et les agents se mobilisent, incités à changer leurs perceptions sur le travail et à enrichir leurs acquis des connaissances qui leur seront utiles pour accomplir leurs prochaines missions. Pour être performants, ils devront être en mesure d'élargir leur champ d'action, de compétence et d'autonomie ; de son côté, l'encadrement intermédiaire et supérieur est contraint de faire évoluer son rôle vers plus de délégation, de responsabilisation, de transparence, de simplification des procédures de travail et de contrôle et d'évaluation des prestations statistiques, d'information et de communication rendues par son unité.

L'évolution des conceptions du travail et des compétences
Les agents, habituellement identifiés comme exerçant des activités d'application et de gestion, devront concevoir leur travail dans un environnement plus large que celle de leur bureau, leur service ou leur direction. Ils devront comprendre les tenants et les aboutissants des enquêtes qu'ils gèrent, en connaître le processus, les différentes phases de création, d'articulation et de décision, ainsi que les caractéristiques qualitatives et quantitatives du résultat final attendu.

Leur tâche, qui consistait principalement à traduire de manière codifiée des questions ouvertes, évolue vers une fonction d'expertise appelant d'eux des réponses originales aux problèmes posés, l'évaluation, la hiérarchisation et le choix d'une solution parmi les possibles, fonction d'expertise exercée dans une perspective globale du système de travail, ce dernier fonctionnant de manière interactive plutôt que linéaire et locale, avec des interlocuteurs pluridisciplinaires, les uns de l'INSEE (locaux, régionaux et parisiens), les autres des collectivités locales, des organismes publics et des entreprises privées.

Les agents des services statistiques auront ainsi à analyser et corriger les anomalies détectées et non résolues par le système informatique, dans une dynamique informationnelle et relationnelle complexe et dense, plutôt que sous une forme à dominante procédurale, prescrite et normée.

Les représentations de l'encadrement intermédiaire et supérieur sur le travail de ces agents, ainsi que celles des statisticiens et des informaticiens, devront également évoluer en intégrant les nouveaux objectifs et dimensions du travail. Leurs perceptions, encore dominées par le modèle de l'agent effectuant des tâches ou des « heures manuelles », ou « gestionnaire » d'un système fonctionnel préconstruit qui se réaliserait sans ou malgré ces agents (comme êtres pensants) sous l'effet de la contrainte, devront prendre en compte les aspects cognitifs de ce « travail d'exécution », ceux-ci faisant référence à la mémorisation et l'intelligence humaines de la tâche dans une logique de rationalisation de l'activité de travail en interaction avec l'environnement existant (dont les outils statistiques et informatiques).

L'EXPÉRIMENTATION ET SON ACCOMPAGNEMENT

L'expérience des changements organisationnels, inscrite dans une démarche MAIOL, est accomplie par les acteurs concernés eux-mêmes, y compris par ceux qui sont actuellement ou potentiellement identifiés comme étant en situation socioprofessionnelle difficile, avec l'aide des organisateurs et des ergonomes.

Le management psychologique et organisationnel
La politique volontariste de l'INSEE pour changer les conditions et le contenu du travail est ancrée dans le processus MAIOL dans le cadre d'un projet, sous la responsabilité conjointe d'un maître d'ouvrage (chef d'un département d'une direction statistique), et d'un maître d'œuvre en organisation du travail, responsabilité partagée par le chef du Département des Applications et des projets et un directeur régional, représenté par un RESponsable en Organisation locale du travail (Réso). Les organisateurs et les ergonomes de la DSOMD, placés en support de la maîtrise d'œuvre, proposent des solutions et accompagnent les agents et les équipes concernés vers leur future situation de travail, par étapes successives jusqu'au moment effectif de la mise en production du nouveau système d'information.

Le management, nécessairement interpellé dans la dynamique des changements organisationnels et humains, et dans ses propres conceptions du travail et des relations au travail, doit trouver des repères professionnels et des logiques d'action adaptés aux nouveaux déterminants du travail, les règles internes de gestion des différentes catégories de personnel demeurant par ailleurs inchangées.

Le contenu du futur travail de l'encadrement intermédiaire est défini par celui-ci en collaboration avec les organisateurs et les ergonomes, afin de clarifier ses nouvelles fonctions réelles et les moyens dont il dispose pour les exercer. Ces fonctions s'orientent vers l'animation par objectifs des équipes, à l'aide d'indicateurs de suivi de la quantité et de la qualité de la production, et vers le développement des compétences individuelles des agents, par un processus de formation-action en cohérence avec le management supérieur.

La construction collégiale des changements organisationnels
Dans ce dispositif innovateur pour l'INSEE, les agents deviennent partie prenante du nouveau système dans lequel ils vont travailler, en contribuant à sa définition avec les équipes statistiques et informatiques concernées, et l'appui des organisateurs et des ergonomes de la DSOMD.

De ce fait, leur place habituelle d'exécutants dans un système d'information conçu sans eux se déplace, pour les impliquer et les responsabiliser dans le processus de production et dans ses résultats. Les agents participent ainsi à la détermination des conditions d'utilisation du futur système de travail et des tâches qui constitueront la charpente de leur situation réelle de travail à venir.

L'encadrement intermédiaire et supérieur joue un rôle moteur dans l'animation de cette démarche interactive. Les ajustements entre les objectifs du changement, déterminés par la maîtrise d'ouvrage, et leur faisabilité sociale, professionnelle et humaine (identifiée par l'encadrement intermédiaire, du fait de son accès aux contraintes du travail réel, en liaison avec l'encadrement supérieur), s'exercent en continu, par rétroactions successives entre les différents acteurs du changement.

L'encadrement intermédiaire et supérieur constitue un véritable levier des changements sociaux et organisationnels auprès de leurs équipes. L'encadrement supérieur, représenté au comité de pilotage du changement, est chargé de défendre les préconisations qui ont été ainsi élaborées et négociées collectivement.

L'insertion professionnelle des agents en difficulté
Toutefois, une partie des agents ne pourront satisfaire aux nouvelles exigences du travail, faute de pouvoir acquérir rapidement les compétences requises vu leur niveau d'expérience

professionnelle et scolaire, et leurs perspectives d'évolution à l'INSEE. De ce fait, ils vont se trouver dans une situation difficile, potentiellement appauvrissante pour eux et pour l'INSEE dont la productivité dépend de la mobilisation de ses ressources humaines, principales créatrices de valeur ajoutée.

Aussi, les organisateurs et les ergonomes de la DSOMD essaient-ils d'agir avec les agents et leur encadrement sur les conditions de répartition des contenus du travail au sein des collectifs concernés, en proposant des aménagements individualisés sur la base des représentations du travail existantes et évolutives, tant individuelles que collectives. Leurs propositions visent à intégrer progressivement les agents en difficulté dans leur situation future de travail, en tenant compte de leurs niveaux de connaissances actuelles plutôt que formelles, et de les faire évoluer grâce à un apprentissage personnalisé, et un suivi régulier et rapproché de leur progression par leur encadrement intermédiaire et supérieur.

D'autres structures de l'INSEE, les Cellules conditions de travail et action sociale et mise en valeur des ressources humaines, peuvent également proposer un suivi de ces agents, un aménagement de leur situation de travail ou une affectation dans une autre unité, moins stressante pour eux du point de vue de la rentabilité de leur travail.

LES PERSPECTIVES [1]

Ces changements, du fait qu'ils sont conduits projet par projet sans perspective globale ou globalisante autre que la DOPS (Démarche de l'organisation de la production statistique), peu visible ou concrète actuellement pour les agents, restent encore trop ponctuels ou cloisonnés. Ils peuvent cependant évoluer favorablement du fait qu'ils sont expérimentés concrètement par ceux qui doivent changer et qu'ils font l'objet d'une « activité interprétative » (1) continue de leur part. Ils sont susceptibles de faire tâche d'huile à un moment où l'organisation humaine, sociale et organisationnelle de l'INSEE (dont la direction générale où les résistances sont peut-être les plus fortes ou les plus persistantes) ayant atteint un degré de maturation et de maturité suffisant, le présent basculera dans le futur.

Par ailleurs, les traditions administratives françaises incitent généralement peu à l'innovation et à l'audace (2) pourtant nécessaires pour se projeter dans l'avenir et l'inventer, car ces comportements sont souvent perçus comme une forme de désobéissance ou de subversion de la part de leurs auteurs dans un milieu où le conformisme est une valeur dominante et où la création est réservée à quelques uns.

Enfin, la polarisation parfois trop fréquente de la reconnaissance et de la promotion des compétences de certains métiers comme le statisticien et, mais dans une moindre mesure, l'informaticien, concepteur souvent tout puissant et propriétaire d'outils définissant l'organisation et la valeur ajoutée du travail, à l'exclusion d'autres fonctions plus qualitatives assurées dans l'institut, tend à enfermer l'institut à une époque où les modèles sont plus ouverts, pluridisciplinaires et même cosmopolites. Les changements locaux, puis généraux, ne pourront sans doute se faire sans une valorisation de l'ensemble des connaissances existantes (plutôt que des outils) comme flux déterminant de production de richesses et de développement de l'institution. Des initiatives vont d'ailleurs dans ce sens avec une sensibilisation des agents volontaires au know-ledge management, celui-ci étant fondé sur le renouvellement continu des connaissances professionnelles.

[1] Ces perspectives n'engagent que leur auteur. Elles ne font pas l'objet d'un consensus à l'INSEE

L'INSEE, mais aussi (et surtout) le ministère dont il dépend, devra pourtant choisir entre s'engager fermement et courageusement dans la voie du changement ou les subir sans les maîtriser (3), au moment où les départs en retraite concerneront la moitié des effectifs actuels de personnel.

RÉFÉRENCES

(1) Cabin P. (2001, mars). Travail mode d'emploi. Piloter le changement ou apprendre à changer ? *Sciences humaines*. http://www.scienceshumaines.fr

(2) Crozier M. (1994). *La société bloquée*. Editions du Seuil, 201 p.

(3) Fauroux R., Spitz B. (2000). *Notre état, le livre vérité de la fonction publique*. Robert Laffont, 806 p.